

# 横浜市大都市自治研究会（第3次）

## <第5回会議資料>

令和元年12月11日

# 1 第1回から第4回研究会での 各委員の主なご意見(主な論点)

※☆は第4回研究会での発言

## 特別自治市における区の機能（区のあり方）・住民自治強化①

- 今後AI化が進み、窓口としての区役所の機能が大きく変化する可能性がある中で、**行政区をどう位置付け直すか考える必要がある。**
- 地域におけるコミュニティ組織の再編や区役所のあり方との関係等の整理も課題になる。
- 区の機能強化、住民自治のあり方は、当初から議論している最大の課題であり、改めて検討すべき。**行政区の民主的な機能を強化し、効率性を失わないように対応してきた点で、横浜市はトップランナーだと思うが、一般的には行政区と特別区の違いや区の実態はわかりにくいいため、改めて情報発信を検討した方がよい。
- ビッグデータをICT化で加速度的に活用していった場合の区役所のあり方について、**ポジティブな部分も含め将来ビジョンを打ち出す検討が必要**ではないか。
- 住民自治の強化や地域協働のあり方**について優先的に検討した方がよい。
- 区のあり方について、行政面での**総合行政のあり方**に加え、**地域協働を進めていく上で、区づくり推進横浜市議員会議の実施を踏まえ、あり方を示していくことも問われる**のではないかと。
- どのようなNPOがどう活動しているのか、**団体の登録数や活動内容を行政区ごとにまとめ可視化することは、地区の特徴を把握する上で重要**になる。
- 自治会・町内会は自主的な活動団体だが、会長の高齢化や役員の兼職等の問題もある。**統合やその役割を代替するNPO等の団体への機能の分散や集約、それについての市の支援も必要**になる。

## 特別自治市における区の機能（区のあり方）・住民自治強化②

- 住民自治強化の視点からは、**将来的には区民の意見や区レベルの市会議員の意見を何らかの形で意見聴取などにより反映させることが必要**になるかもしれない。
- AI化やICT化が進んでも、**区の職員でなければ提供できないサービスが何かを**考えなければならない。
- 自治会・町内会と、NPO等の地域団体をつなぐ役割が地区担当に求められている。**大都市制度の中で区に分権をどう進め、行政としてどこまでコーディネートしていくかを考える必要がある。**
- 区の自主企画事業費の評価として、**国が行っている地方創生の仕組みを区づくり推進費としてやってきた**という評価の仕方もあるのではないか
- 市民サービスの体系は縦割りをベースとして横連携しないと、今の膨大な事業量と専門性に耐えきれない。局で行ったほうが効率的な事業もある中で、**区で行う必要があるものは何か**を検討していかなければならない。
- ☆都市間の転出入の状況について、大都市は周辺市町村から住民を取っているとよく言われるが、実態としては外国からの転入が多くなっている。**今後は外国人に対するサービスが必要だということも強調すべきではないか。**
- ☆地域的な偏差もあるだろうが、横浜では日本語指導が必要な子どもが多くを占める学校もあり、**多様化をどう受け止め都市の仕組みとして考えていくかということも重要な論点。**

## 特別自治市創設に向けた広域連携①

- 大都市行政を考える際、**民法上の行為や事実上の行為として広域調整業務を横浜市が補完的に行うことは十分に考えられる**。三大都市圏における連携スキームの例として、横浜市を中心とした8市連携の取組を発信していくことは、特別自治市制度の課題解決につながり得る。
- 横浜市が中心となって、市同士での連携実績を重ねることは重要**。特に指定都市である川崎市や、東京都町田市との連携による効果が発揮できるとよい。
- 圏域全体で上下水道や土木の技術を維持するため、圏域での職員の交流などの、連携効果が出る取組ができるとよい。
- 三大都市圏では人口問題に対する認識が甘い。**既存の人の流れを所与に、自治体間で協力できることに焦点を当てるのがよいのではないか**。
- 隣市など地続きの広域連携は進めやすい。下水道、消防など、**市の強みを生かせる分野を丁寧に選んで議論する必要がある**。

## 特別自治市創設に向けた広域連携②

☆横浜市と周辺7市連携の観光マップについて、マップを作るだけでなく、**連携することにより課題が解消されるということがあって初めて連携ということになる**と思う。

☆横浜の場合、地理的かつ通勤・通学の面でも一定程度の中心性があると思うが、全体としては首都圏域内という面もある。他方、横浜を中心としてどのような連携の環境をつくるかというところが課題となっている。その場合、広域連合や一部事務組合のような仕組みと、一定の中心性を持ったところが近隣と連携していくというモデルがある中で、それらとはまた違う連携のあり方が横浜を含めた地域に求められていると思う。

## 特別自治市における税財政制度

- **特別自治市における税制度は詳細がまだ議論されていない。**税制度は法律で定められているものであり、**どのように整理するか**というのが大きな問題となる。
- **税制改革や産業構造の転換が進む中での歳入や、特別自治市になり県税分を横浜市が担う構造になった場合の歳出面の構造**についても、いくつか前提をおいた上での議論が必要。
- ☆ 公共施設の老朽化と保全・更新費の将来推計について、資料は大都市に今後生じる財政需要をある程度強調するためのものなのだろうが、**社会保障経費の費用と比べ、どの程度大きくなっていくのかどうか、はっきりわかるようにするとよいのではないか。**
- ☆ 今後、歳出がどんどん増え、市税が減っていくとなると、特別自治市になり県税が上乗せされたとしても、老朽化対策等の市の財政需要が変わらないとすると、その分交付税が減らされることにならないか。
- ☆ 社会が大きく構造変化しているときなので、少なくとも**単年度ではなく中期的な計画に基づいて運営していくことが必要ではないか。**また、それに合わせて横浜市が準備をし、計画に基づいてきちんと管理していくことは、結局財源の問題にはねかえってくるので、安定的な財源が確保されるという意味でも、市民に説明するという点でもとても大事だと思う。

## 特別自治市におけるインフラ・産業・その他

- **大都市経済の核となるような公共インフラ事業をどのように発展させるのか**ということも大都市制度の議論の中で考えていきたい。
- **横浜市からの転出入や特別自治市における公共施設に関して分析していくことも必要。**
- **東京一極集中**に対する論点は重要。
- 二重行政と言われる役割分担がメリットになっている場合などは、**近隣市町村等との調整や合意形成**が課題になる。
- **国民健康保険の都道府県移管**は、新たに考えなければならない点で、もう少し論点を掘り下げられたら良い。
- **特別自治市になることによって、住民にどのようなメリットがあるのか**を、より明確に伝えていく必要がある。
- ☆ 東京近郊は大型マンションや分譲住宅の供給がまだあるため、人口の増減はその影響を受けることがある。**今後の開発計画がどのようなものなのか、ある程度見通しを立てるという捉え方もあるのではないか。**
- ☆ 首都圏全体で、人口がそれほど増えていないにも関わらず新築高層マンションなどの建築が進んでいるため、結果的に空き地・空き家が増えるという構図になっている。オリンピック・パラリンピックの跡地がマンション等になるとその影響は大きいのではないかと。空き家の問題も含め、将来的にかなりシビアな問題になる可能性がある。



## 2 答申に向けた論点整理の 方向性

- 1 はじめに
- 2 審議の経過
- 3 横浜市を取り巻く社会経済情勢
- 4 論点整理の方向性(骨子)
  - (1) 総論
  - (2) 事務権限
  - (3) 広域連携
  - (4) 税財政制度
  - (5) 大都市内の自治構造

# 横浜特別自治市

～横浜市が変わる！ 地方自治が変わる！～



横浜は、1859年の開港以来、古いものを大切にしながら、新しいものを受け入れ、発展してきました。一方で、1939年に確定した横浜市域が80年以上にわたって保たれている、国内でも珍しい市です。開放的で多様な側面と、都市としての一体性を併せ持つ大都市です。



この横浜には、374万人を超える人口を有する日本最大の市として、市民の皆様にきめ細かい行政サービスを提供しながら、国の経済活動を牽引する力があります。その潜在力を最大限に引き出すためには、適切な権限と税財源を持ち、大都市のスケールメリットを生かして、市域の仕事を一貫して遂行できる仕組みが必要です。

2017年度からは、都道府県から政令指定都市へ、県費負担教職員に関する権限と税財源が共に移譲されました。また、2019年度には災害救助法が改正され、大規模災害時に政令指定都市が災害救助の主体となる「救助実施市」に指定されることが可能となりました。これにより、地域の災害救助体制がより一層強化されるなど、市民生活の最前線で政策を担う市への権限移譲、地方分権の動きが進んでいます。

市民の皆様の暮らしを支え、経済を活性化し、ひいては日本に活力をもたらすために、横浜市が目指す大都市制度「特別自治市」の早期実現に向けて取り組んでいきます。

横浜市長 林 文子

## 横浜特別自治市構想

横浜市は、海外の一国にも匹敵する経済力を持つ大都市ですが、地方自治法上の「市町村」という一律の枠組みの中で、大都市の複雑・多様な課題に対応するための権限と税財源を持たずにいます。

横浜市では、急速に進むと予測される人口減少・超高齢社会など、多くの課題に対応し、市民の皆様の暮らしをしっかりと支え、また、経済を活性化させて大都市としての力を最大限に発揮していくために、「特別自治市」制度の早期実現に向けて取り組んでいます。

### 「特別自治市」 とは...?

横浜市が早期実現を目指している、新たな大都市制度です。

現在の政令指定都市制度を見直し、原則として国が担うべき事務を除くすべての地方の事務を横浜市が一元的に担い、その仕事量に応じた税財源も併せ持つ制度です。横浜市を分割して新たな自治体をつくるのではなく、市域内のことが市で完結する、横浜市の一体性を生かした効率的・効果的な制度です。

### 「特別自治市」 になると...?

大都市横浜にふさわしい権限と税財源を持つことができ、横浜市がさらに暮らしやすく活力あふれるまちなります。

市民の皆様に寄り添う行政サービスを充実させ、また、日本経済の成長エンジンの役割を果たせるようになります。

それでは、横浜市の魅力、横浜市を取り巻く状況や抱える課題、そして横浜市が早期実現を目指している「特別自治市」について、ご紹介します。

## 目次

P1-2	横浜の多様な魅力	P11-12	最近の国の動向と横浜市の対応
P3-4	横浜が抱える課題 ～大都市を取り巻く環境変化	P13	日本や諸外国の大都市制度
P5	横浜が抱える課題 ～政令指定都市制度の課題	P14	大都市制度の経緯と横浜市の取組
P6	なぜ特別自治市が必要なのか	P15-16	横浜特別自治市大綱 概要
P7-8	横浜市が目指す特別自治市とは	P17-18	横浜市中期4か年計画2018～2021 の枠組み
P9	特別自治市が実現したら	P19-20	特別自治市の疑問にお答えします
P10	特別自治市実現までの流れ		

# 横浜の多様な魅力

開港前の横浜は、100戸ほどの寒村でした。しかし、1859年の開港を契機に、日本と外国を結ぶ玄関口として栄え、現在はハンガリーなど一国に匹敵する経済力と374万人を超える人口を有する日本最大の市に成長しました。

日本有数の港である横浜港や、近代的なビル群、開港以来の歴史的建造物が調和する美しい街並みが広がる一方、県内第1位の農地面積・農家戸数を有するなど、自然環境にも恵まれた多様な魅力を持つ都市であり、年間を通じて多くの観光客が訪れます。

一方で、80年以上にわたって現在の市域を保ちながら発展しており、都市としての一体性を有しています。

横浜市は、都市の魅力を高め、活力を生み出し、横浜も日本も元気にするために、現在の政令指定都市制度に代わる新たな大都市制度「特別自治市」の実現を目指しています。



横浜市開港記念会館



横浜港大さん橋国際客船ターミナル



寺家ふるさと村



山手西洋館・外交官の家

## 横浜市の人口・世帯・あゆみ等

人口：3,748,781人 区：18区  
世帯数：1,710,900世帯 面積：435.43km<sup>2</sup>  
(2019年10月1日 現在) 横浜市推計による面積

## 交通アクセス

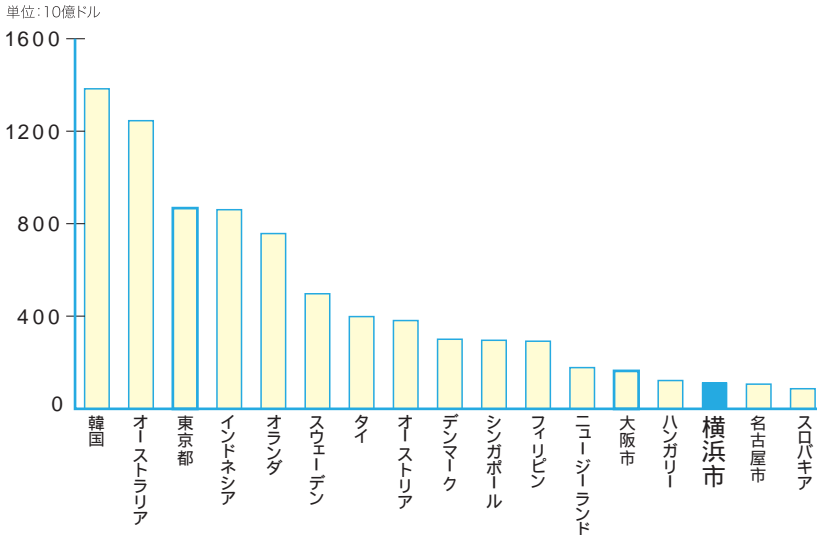
豊富な交通手段があり、東京まで25分、羽田空港まで24分など、アクセスも抜群です。

1859年 (安政6年)	横浜が開港される	
1869年 (明治2年)	横浜灯明台役所・裁判所間に電線が敷かれる(電信のはじめ)	
1869年 (明治2年)	吉田橋が鉄橋になる(鉄橋のはじめ)	
1872年 (明治5年)	新橋・横浜間に鉄道が開通する(鉄道のはじめ)	
1889年 (明治22年)	横浜で市制が施行される	
1909年 (明治42年)	横浜市歌が制定される	
1927年 (昭和2年)	区制が施行される	
1947年 (昭和22年)	特別市制度が創設される	
1956年 (昭和31年)	特別市制度が廃止され政令指定都市制度が暫定的に創設される	
1978年 (昭和53年)	市の人口が2,729,433人に達し、全国市町村の中で1位となる	
1994年 (平成6年)	行政区の再編成により18区となる	



## 魅力① 一国並みの経済力

国内の大都市の市内総生産と  
諸外国の国内総生産との比較



横浜港のコンテナ港湾



みなとみらい21地区



横浜中央卸売市場

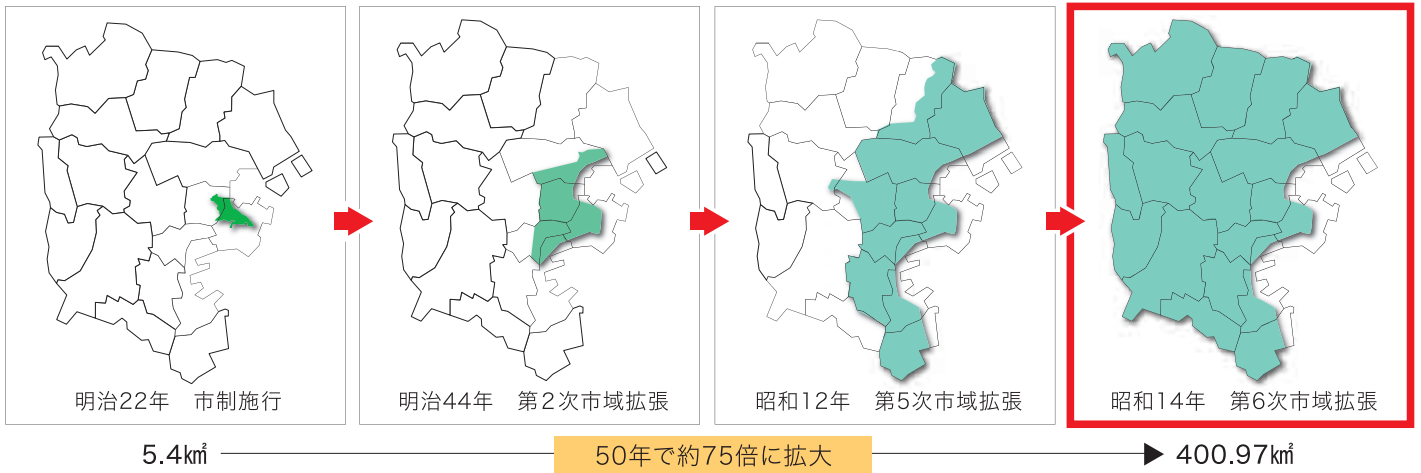


新横浜駅周辺

出典: 2015年度県民経済計算(内閣府経済社会総合研究所)をもとに作成  
※換算レート(1ドル=120.13円)で算出

## 魅力② 都市の一体性

80年以上前に確定した市域を保ちながら、まちづくりを進めてきたため、都市が一体性をもって発展してきました。



## 魅力③ 市民のロイヤリティ(愛着・誇り)の高さ

政令指定都市の中でも、自治会・町内会の加入率が約74%と高く、また、8割を超える市民が、横浜に愛着や誇りを感じています。

73.4% 自治会・町内会の加入率

2018年4月1日時点

81.7% 横浜に愛着や誇りを感じる市民

2018年度横浜市民意識調査結果

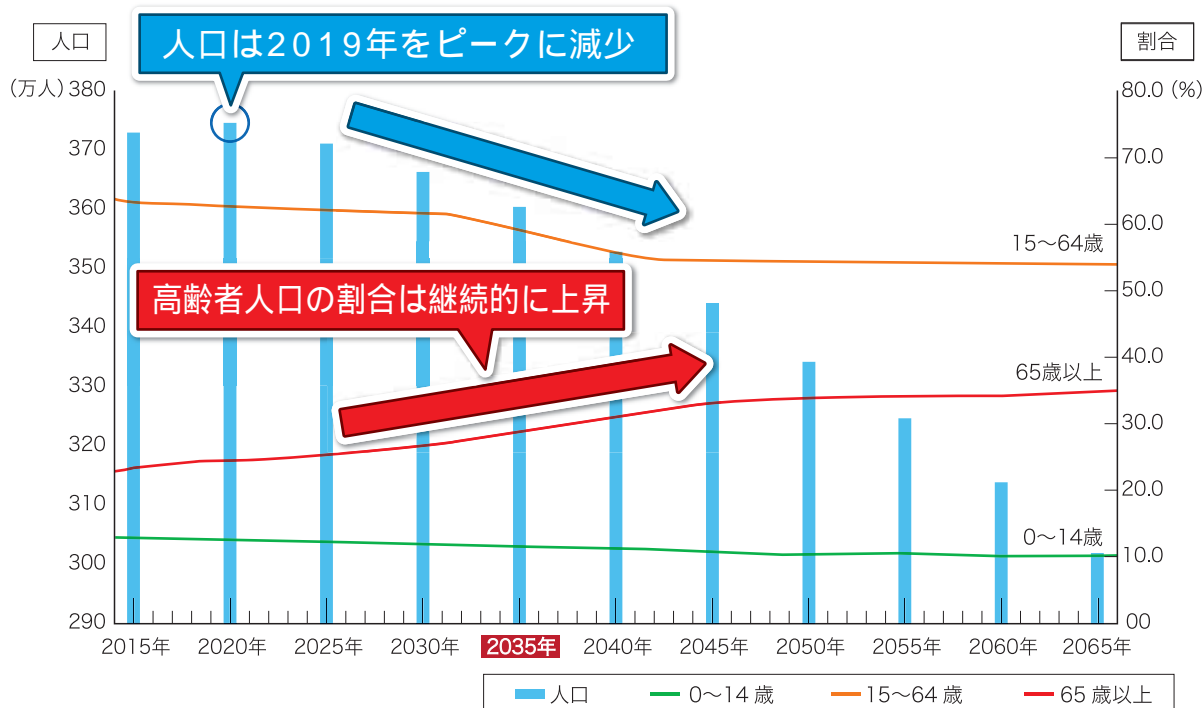


# 横浜が抱える課題～大都市を取り巻く環境変化

## 課題① 人口減少・超高齢社会の到来

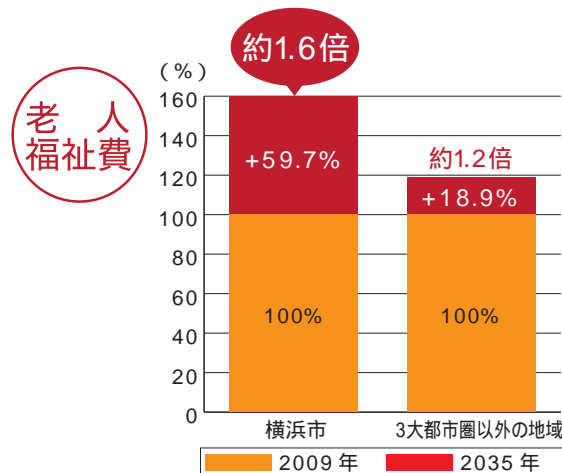
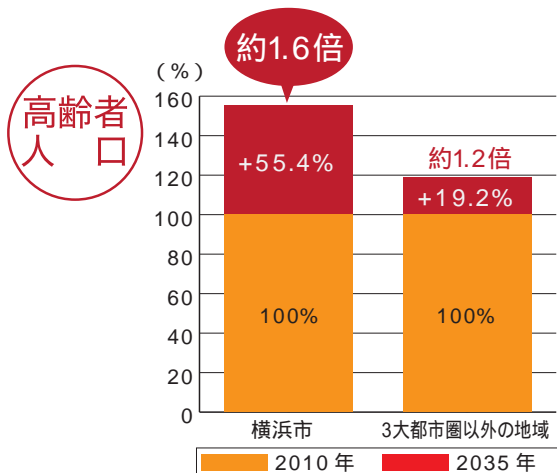
横浜市では、2015年国勢調査ベースの将来人口推計によると、2019年をピークに人口が減少しますが、65歳以上の高齢者人口の割合は継続的に上昇し、2035年の高齢者人口割合は、2010年の約1.6倍と大幅に増加する見込みです。少子高齢化は大都市部でより急激に進行します。

高齢者人口の急速な増加に伴い、介護保険などの老人福祉費も大幅に増加することから、その財源を確保する必要があります。



出典：横浜市将来人口推計(2015年国勢調査に基づく推計)をもとに作成

大都市は人口が多い分、少子高齢化などの影響も深刻です。  
だからこそ手遅れにならないように早急に対応することが必要となります。



出典：第30次地方制度調査会第6回専門小委員会資料をもとに作成  
「3大都市圏」とは、東京圏、名古屋圏及び大阪圏を指す



## 課題② 公共施設の保全・更新需要の増大

横浜市の公共施設は、高度経済成長の人口急増期に集中して整備してきたため、その大部分は老朽化が進行しており、今後の保全や更新が大きな課題となっています。

平成30年度からの20年間で必要となる保全・更新費は、一般会計で約2.5兆円、企業会計及び特別会計を合わせた3会計の総額では約5兆円と推計されており、長寿命化を基本とした、確実な点検と優先度を踏まえた効率的かつ効果的な保全・更新を着実に進めていく必要があります。

時間計画保全（メーカー等により推奨された標準的な周期で保全・更新を行うことを前提にした手法）に基づく推計

### 公共施設の保全・更新事例

**橋りょう** 老朽化による橋の架け替え

**市営住宅** 市営住宅の住戸改善



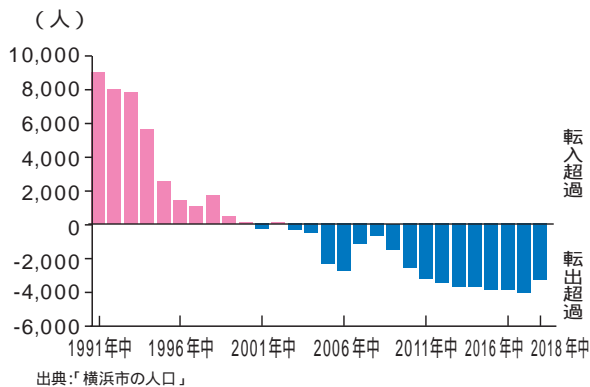
## 課題③ 東京一極集中

横浜市の少子高齢化の進展を促す一因に、東京への人口流出があります。1990年代までは東京23区から横浜市に人口が流入していましたが、現在、人の流れは逆転し、横浜市から東京23区への転出が加速化しています。

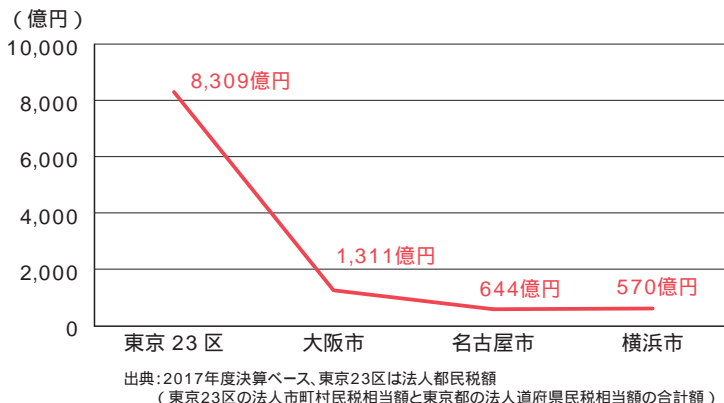
また、東京都との差は、経済規模にも大きく表れています。横浜市の法人市民税額については、東京23区の8,309億円に比べ、約15分の1の570億円で、圧倒的に少なくなっています。

このように、東京圏に位置する横浜市においても、東京都区部への一極集中の影響を受けています。我が国の大都市が日本の経済を牽引する成長拠点として将来にわたって活力を維持するためには、東京一極集中を克服する取組を一層進めていく必要があります。

### 東京都区部との転入・転出数



### 法人市民税



# 横浜が抱える課題～政令指定都市制度の課題

政令指定都市とは、地方自治法で「政令で指定する人口50万以上の市」と規定されている都市のこと、横浜市をはじめ全国に20都市あります。

政令指定都市は、地方自治法の「大都市特例」という規定によって、一般の市では都道府県が行っている事務の一部も行っており、一般の市より多くの権限を持っています。

しかし、現行の制度では、政令指定都市は基本的には一般の市町村と同じ枠組みの中にあるため、大都市ならではの複雑で多様な行政を効率的・効果的に運営し、行政サービスを充実させるためには十分な制度とは言えず、大きな課題を抱えています。

## 課題① 二重行政

市と県の間で事務・権限が分かれていることにより、窓口が分散し、事務処理に時間がかかるなど、非効率な二重行政が発生しており、その分野は、子育て支援、福祉・保健・衛生、河川管理など、実に多岐に及んでいます。

同種の事務・権限を市に一元化し、二重行政を解消することで、市民の皆様身近な場所で、きめ細かな行政サービスを提供していく必要があります。

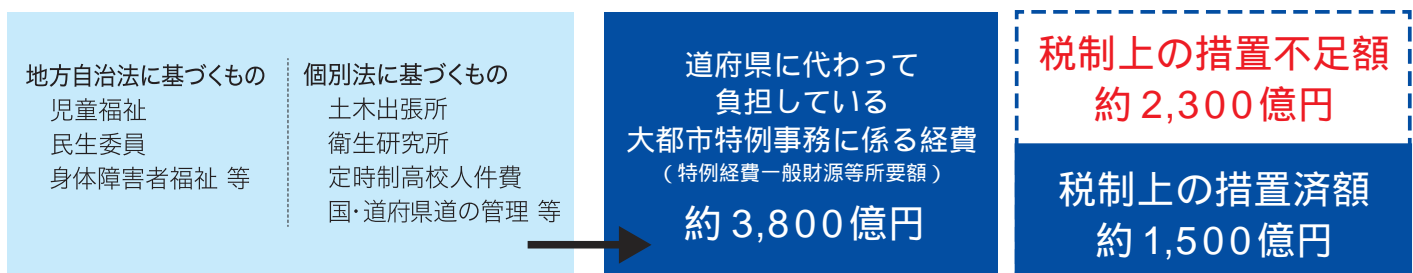


出典：第30次地方制度調査会第14回専門小委員会資料をもとに作成

## 課題② 不十分な税制上の措置

横浜市は、一般の市町村事務に加え、保健所や土木事務所など県の事務の一部を担っています(大都市特例事務)。

しかし、大都市特例事務に必要な財源については、税制上の措置が不十分です。担っている事務・権限に必要な財源が措置されるよう、税源配分の見直しを行う必要があります。



政令指定都市全市の令和元年度予算に基づく概算 出典：「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望(令和2年度)(指定都市)をもとに作成 県費負担教職員の給与負担に係る経費を含まない。

# なぜ特別自治市が必要なのか

二重行政や不十分な税制上の措置など、大都市横浜が抱える課題を解消し、行政サービスの向上と経済の活性化を実現することで、大都市も日本も継続して発展していけるよう、政令指定都市制度に代わる新たな大都市制度「特別自治市」が必要です。

## 大都市横浜が抱える課題

市と県の二重行政 不十分な税制上の措置

人口減少・超高齢社会の到来  
公共施設の保全・更新需要の増大 東京一極集中

新たな大都市制度「特別自治市」が課題を解決  
二重行政を完全に解消  
公平な税財源配分に見直し

市民の皆様への行政サービスの向上

経済の活性化  
横浜の経済活性化・日本経済の成長エンジンに

税込・にぎわいアップ!

生み出された財源などは、行政サービスや成長分野へ投資!

投資

市民の皆様への行政サービスの向上

経済の活性化  
横浜の経済活性化・日本経済の成長エンジンに

子育て・教育



地域子育て支援拠点

身近な行政サービス



まちづくり



現市庁舎街区の再開発イメージ

経済



都心臨海部



横浜橋通商店街

文化・芸術



ヨコハマ・パタリエンナーレ 2017

観光



写真提供：©Hideo MORI

# 横浜市が目指す特別自治市とは

特別自治市とは、県が横浜市域で実施している事務と基礎自治体として横浜市が担っている事務を統合し、より効率的な行政や積極的な政策展開をできるようにするものです。

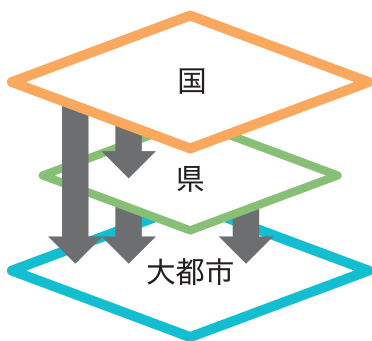
1

## 国以外の仕事は原則としてすべて横浜市が担います。

行政の無駄がなくなるため、市民の皆様のニーズに沿った、きめ細かな行政サービスが迅速に提供できます。また、地域の特性にあったまちづくりや産業・観光振興などが積極的に展開できます。

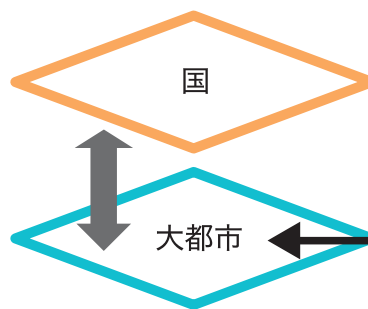
### 二重行政

- ◎全般にわたって、国に大きな権限
- ◎部分的に、県が中間関与



### 対等・協力

- ◎国の役割を重点化し、地方への関与も縮減
- ◎県の関与は全廃



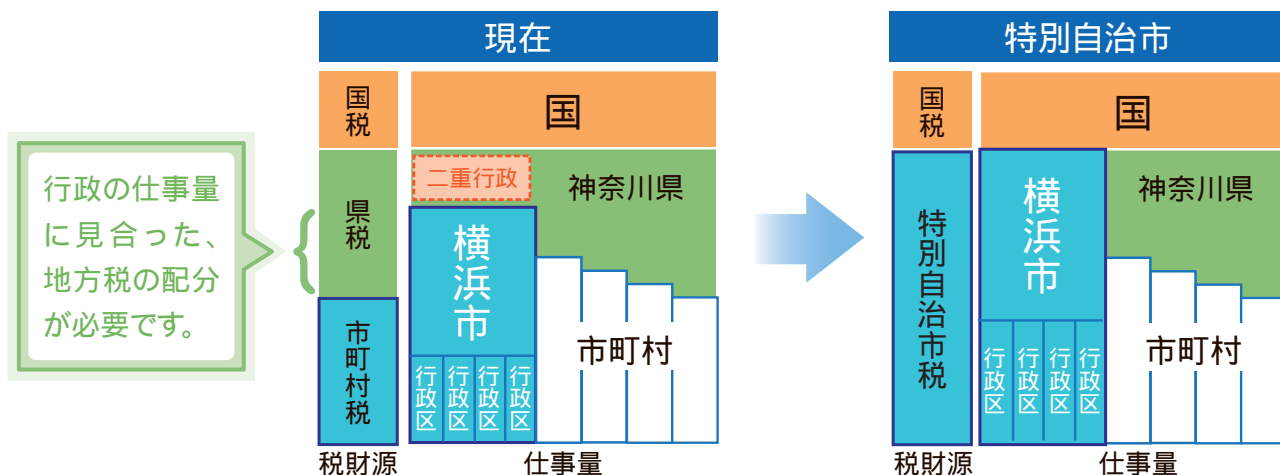
地方事務のすべてを担う【広域的な役割】  
広域的なまちづくり、  
産業・観光振興、  
広域防災、環境対策、  
高等教育・研究、  
高度医療、大規模施設、  
就労の場の確保  
など

2

## 横浜市の役割・仕事量に見合った公平な税制にします。

市域での国以外の仕事は原則としてすべて特別自治市が行うため、市域内の地方税すべてを横浜市の税金とします。

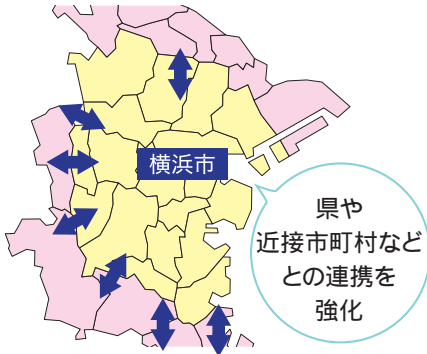
その結果、納めていただいた税金が市民の皆様のために使われていることが明確になります。



# 3

## 県や近接市町村と協力して行政運営を行います。

横浜市はこれまでも、県とも協力しながら、近接市町村等と広域防災や環境対策、観光などで連携してきました。特別自治市ではこうした連携を一層進めることで、圏域全体を元気にします。



2018年7月9日 8市連携市長会議



2019年4月24日 九都県市首脳会議

# 4

## 区役所機能・住民自治を強化します。

市内に東京の特別区のような新たな自治体をつくるのではなく、区は行政区のまま、横浜の強みである都市の一体性を生かして、効率的・効果的に行政運営を行います。

市民に身近な「地域の総合行政機関」として、また「地域協働の総合支援拠点」として、区役所の機能を強化し、地域の特性や実情に応じた区行政を推進します。

区や地域によって課題やニーズは異なるため、区民の皆様の意見が区行政に反映できるように住民自治を強化します。

市	市全体の政策立案・決定 大都市経営の推進
区	区行政の運営 市民に身近な行政サービスの提供 地域支援・コーディネート
地域	地域の合意形成 地域運営、地域課題の自主的な解決

区役所の機能強化

住民自治機能を強化

地域の皆様が連携して自主的に課題解決できる場の拡充  
区民の皆様が区行政に参画する仕組みの設置  
区民の代表が区行政を民主的にチェックする仕組みの構築



# 特別自治市が実現したら

特別自治市が実現すると、子育て支援やまちづくりなど、市民の皆様の暮らしに関わる様々な分野で、二重行政の無駄がなくなり、より効率的・効果的に行政サービスを提供することができます。

また、地域の実情に合ったきめ細かな施策を展開できます。



## こんな風になります



### 子育て支援

保育園・認定こども園は市、幼稚園は県に分かれている業務を市にまとめ、子育て家庭の要望に寄り添いながら、総合的な支援ができます。



### がけ対策

二次災害の危険性があるがけの応急措置は市、急傾斜地(がけ地)の指定や保全工事は県に分かれている業務を市にまとめ、災害に強いまちづくりを進めることができます。

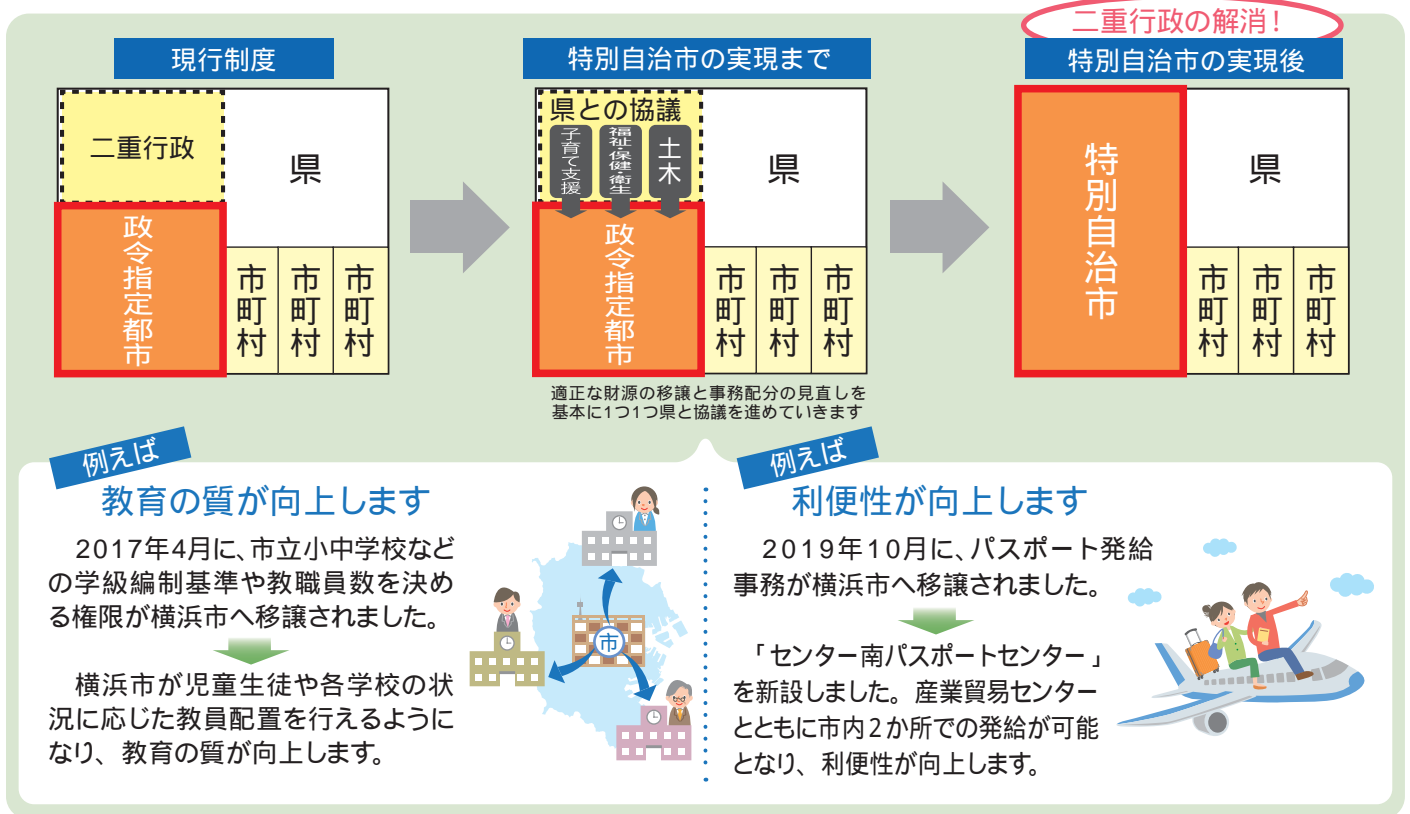


### 就労支援

市と県に分かれている就職相談や職業訓練などを市にまとめ、就労支援メニューを充実し、よりきめ細かな支援ができます。

# 特別自治市実現までの流れ

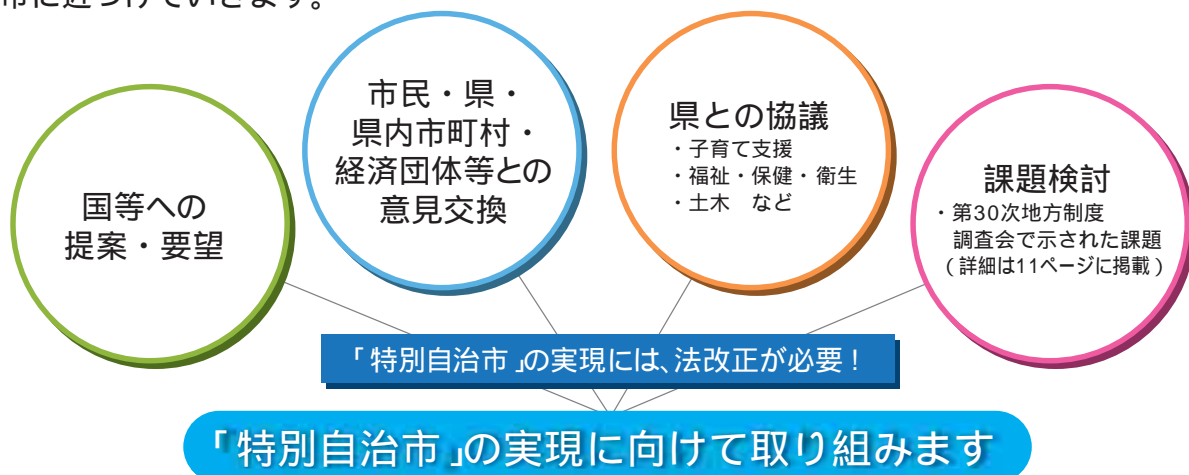
大都市制度について初めて本格的な議論が行われた第30次地方制度調査会における、都道府県から政令指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進めていくという答申を受け、2014年6月に第4次地方分権一括法が公布されました(詳細は11ページに記載)。また、横浜市では神奈川県との個別協議も進め、二重行政解消に取り組んでいます。



## 今後の進め方

特別自治市を実現させるためには、地方自治法などの法改正が必要です。制度の早期実現を目指し、国の動向を踏まえ、他の政令指定都市とも力を合わせて、国や関係機関等への提案・要望・協議を進めていきます。

また、特別自治市の実現までの間にも、二重行政の解消に向けて、子育て支援や福祉・保健・衛生など、市民生活に直結する分野を中心に県と協議し、税財源の移譲と事務配分の見直しを進め、実質的に特別自治市に近づけていきます。



# 最近の国の動向と横浜市の対応

2013年6月に、第30次地方制度調査会<sup>1</sup>が「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を取りまとめました。その中で、新たな大都市制度「特別自治市」の意義が明確に認められ、当面の対応としては、都道府県から政令指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進めていくという方向性が示されました。

この答申を踏まえ、政令指定都市制度の見直しなどに関する「地方自治法の一部を改正する法律」と、都道府県から政令指定都市への事務・権限の移譲などを目的とする「第4次地方分権一括法<sup>2</sup>」が2014年に成立し、公布されました。その後、2019年の第9次まで地方分権一括法が成立し、公布されています。横浜市では、地方自治法の改正に対応し、「横浜市区役所事務分掌条例」の制定等を行っています。また、特別自治市の実現を見据え、総合区制度も含め、区のあり方について継続的に検討していきます（詳細は12ページに記載）。

- 1 地方制度調査会とは、内閣総理大臣の諮問に応じて、地方制度に関する重要事項を調査・審議する機関で、これまでも、地方制度改革に大きな影響を与えてきました。第30次地方制度調査会では、大都市制度について初めて本格的な議論が行われました。
- 2 地方分権一括法とは、地域の自主性及び自立性を高めるための改革を総合的に推進するため、国から地方公共団体または都道府県から市町村への事務・権限の移譲や、地方公共団体への義務付け、枠付けの見直し等を行うため、関係法律を一括して改正するための法律です。

## ① 第30次地方制度調査会

### 『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』(概要)

現行の大都市等に係る制度の見直し（指定都市制度）

「二重行政」の解消（都道府県から指定都市への事務移譲等）

- ・指定都市・道府県の多くが移譲に賛成している事務や道府県条例で移譲実績のある事務は移譲を基本とする
- ・道府県等が移譲に懸念を示した事務も、例えば計画区域が指定都市の区域を超えない場合に限る等の工夫を講じて移譲できないか更に検討（例：都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の決定権限）
- ・指定都市と都道府県が同種の任意事務の処理等を調整する協議会の設置、協議が調わない場合の何らかの裁定等の仕組みが必要

事務移譲に伴う税財源の配分

- ・県費負担教職員の給与負担等、指定都市にまとまった財政負担が生じる場合、道府県税と市町村税で課税標準が共通する税目に係る税源移譲や税交付金なども含めて財政措置のあり方を検討
- ・指定都市側と関係道府県側で協議の場を設け、合意形成が図られるべき

「都市内分権」による住民自治強化（特に人口が非常に多い指定都市）

- ・区の役割の拡充、区長に独自の権限（人事・予算等）
- ・区長を市長が議会同意を得て選任する特別職にすることを選択可能にすべき
- ・市議会内に1又は複数の区ごとの常任委員会を設置
- ・区に教育委員会や区単位の市教委事務局（教育委員会制度を見直す場合は、教育行政に係る補助機関）の設置を可能にすべき

新たな大都市制度（特別市（仮称））<sup>3</sup>

- ・全ての都道府県・市町村事務を処理することによる二重行政の完全解消、効率的・効果的な行政体制、政策選択の自由度向上等に意義
- ・住民代表機能のある区の必要性、警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念、全道府県税・市町村税を賦課徴収することによる周辺自治体への影響等の課題について、更に検討が必要
- ・まずは都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に特別市（仮称）へ近づけることとし、上記の課題は引き続き検討

3 特別自治市とほぼ同義



## ② 『地方自治法の一部を改正する法律』(概要)<政令指定都市制度の見直し>

### 1 区の役割の拡充【「都市内分権」による住民自治の強化】

区の事務所が分掌する事務を条例で定める（第252条の20第2項関係）

区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長（特別職）を置くことができるようにする。（第252条の20の2関係）

総合区とは、現在の政令指定都市制度の行政区と同様に市の組織ですが、区長は、議会の同意を得て選ばれる特別職の「総合区長」となり、総合区の職員の任命や総合区が執行する事務に係る予算について、市長に意見を述べるすることができます。

#### 横浜市の対応

「横浜市区役所事務分掌条例」の施行（2016年4月）

法が要請する区役所の分掌事務を列記するだけでなく、区役所の役割（第2条）や区局連携・調整に関する事項（第4条）などを明示しました。

条例の主な内容

- 1 区役所の役割（第2条）
  - ・住民に身近な行政サービスを提供する。
  - ・地域における協働を総合的に支援する。
  - ・地域における課題及び要望を把握し、並びに市政に関する情報を提供する。
  - ・地域の特性に応じた行政運営を推進する。
  - ・区域内において横浜市が行う事務事業について必要な総合調整を行い、区における総合行政の推進を図る。
- 2 区役所の事務分掌（第3条）
  - ・区の行政運営に係る企画及び総合調整に関する事項
  - ・区における地域の振興に関する事項
  - ・区における戸籍及び住民基本台帳に関する事項
  - ・区における社会福祉、保健及び衛生に関する事項
  - ・区における住民の安全に資するまちづくりに関する事項
  - ・その他区における住民に身近な行政サービスに関する事項
- 3 区長の意見陳述等（第4条）
  - ・区長は、当該区の地域における課題を解決し、又は要望に対応するため必要があると認めるときは、関係する局長と協議を行う。
  - ・市長は、その協議に関し、必要と認めるものについて、区長が当該予算、制度等に関する意見を述べる機会を設ける。

特別自治市の実現を見据え、総合区制度も含め、区のあり方について継続的に検討していきます。

### 2 指定都市都道府県調整会議の設置【「二重行政」の解消】

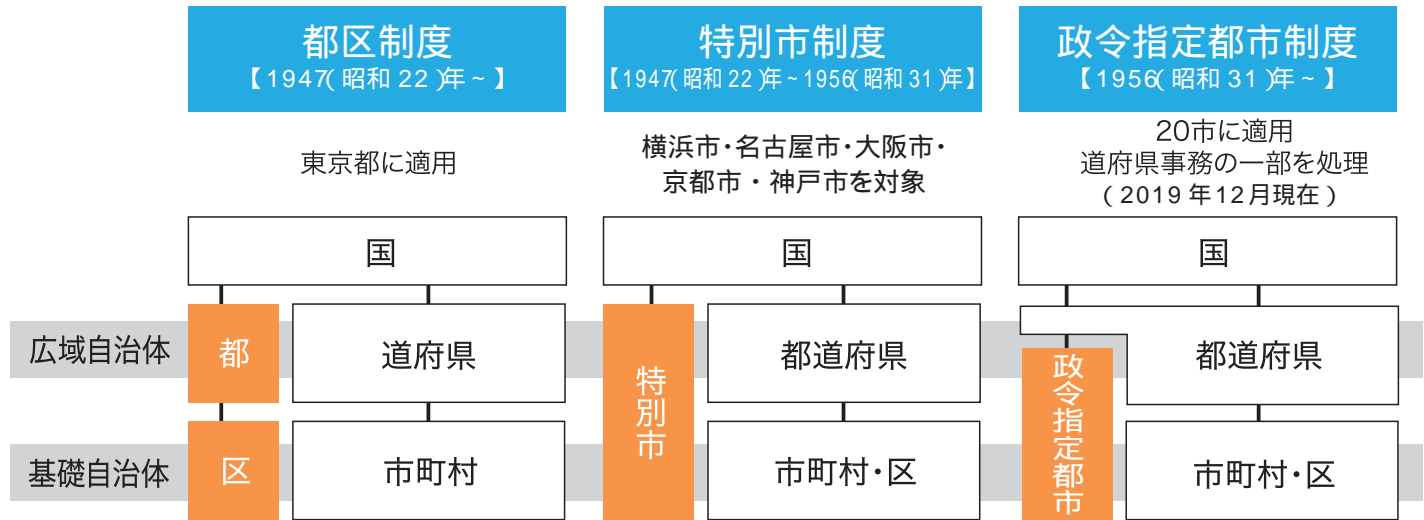
指定都市及び都道府県の事務処理を調整するための協議の場として、指定都市都道府県調整会議を設置する（第252条の21の2関係）

#### 横浜市の対応

横浜市長、神奈川県知事を構成員とする横浜市神奈川県調整会議を設置し、二重行政の解消に向けた協議を進めていきます。

## ●日本の大都市制度

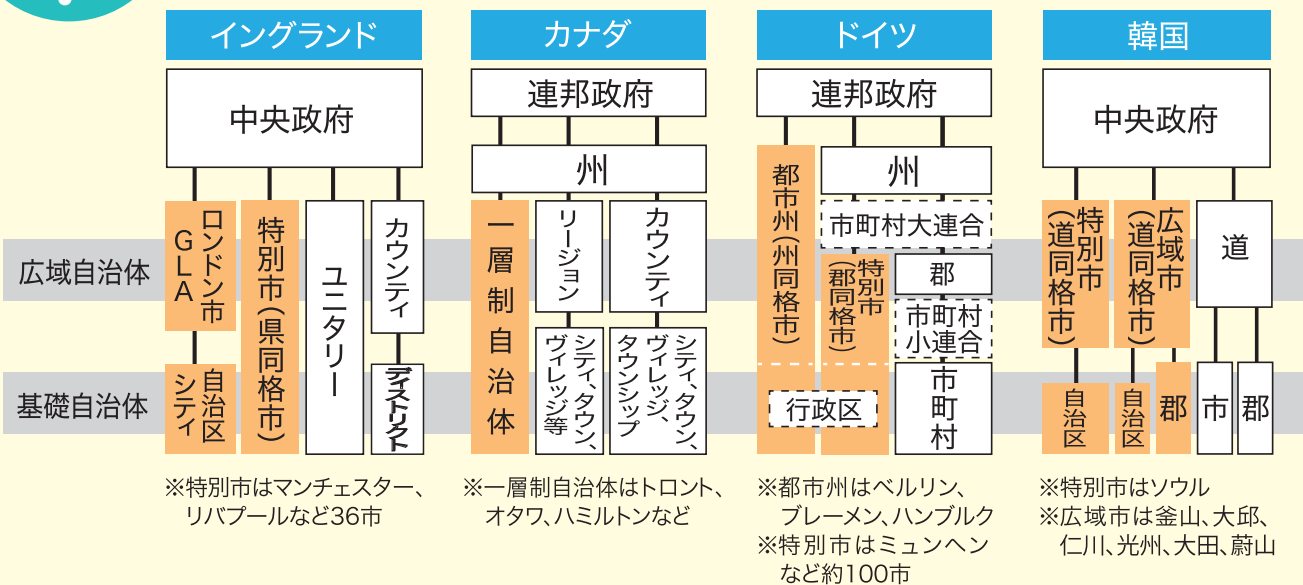
1947(昭和22)年に横浜市、名古屋市、大阪市、京都市、神戸市を対象に、市と県の機能を併せ持つ「特別市」制度が創設されました。しかし、府県の反発により、1956(昭和31)年に廃止され、暫定的な制度として「政令指定都市」制度が創設され、現在に至っています。



## ●諸外国の大都市制度

諸外国では？

諸外国には、多様な大都市制度があり、首都以外の大都市にも、大都市制度の適用が一般的となっています。



1889(明治22)年	4月	横浜市市制施行
1922(大正11)年	3月	六大都市行政監督二関スル法律公布(東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の6市において、一部事務で府県知事の許認可が不要に)
1927(昭和2)年	10月	横浜市区制施行
1939(昭和14)年	4月	横浜市第6次市域拡張でほぼ現在の市域に
1947(昭和22)年	5月	地方自治法施行(特別市制度創設)
1956(昭和31)年	6月	地方自治法改正(特別市制度廃止・政令指定都市制度創設)
	9月	横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の5市が政令指定都市に移行
1973(昭和48)年	12月	「横浜市総合計画1985」で大都市行財政制度の確立を明記
1988(昭和63)年	11月	横浜市が主導し、政令指定都市11市で、市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会(明日都市懇)発足
1991(平成3)年	5月	明日都市懇報告書(憲章都市制度など)発表
2009(平成21)年	1月	横浜市大都市制度検討委員会「新たな大都市制度創設の提案」発表
	2月	横浜・大阪・名古屋3市による大都市制度構想研究会「日本を牽引する大都市『都市州』創設による構造改革構想」発表
2010(平成22)年	5月	横浜市会「大都市行財政制度特別委員会報告書(調査・研究テーマ「新たな大都市制度の創設」について)発表 横浜市「新たな大都市制度創設の基本的考え方《基本的方向性》」発表 指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案」発表
2011(平成23)年	2月	横浜市会「大都市行財政制度特別委員会報告書(調査・研究テーマ「水平的、対等な連携協力の可能性」について)発表
	8月	第30次地方制度調査会設置(我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方等が諮問事項に。横浜市長が臨時委員に就任)
	12月	横浜市会「新たな大都市制度である『特別自治市』創設に関する決議」 8市連携市長会議設置
2012(平成24)年	3月	横浜市大都市自治研究会(第1次)横浜市大都市自治研究会第1次提言」発表
	5月	横浜市会「大都市行財政制度特別委員会報告書(調査・研究テーマ「新たな大都市制度における都市内分権」について)発表
	6月	横浜市「横浜特別自治市大綱素案(骨子)」発表
2013(平成25)年	3月	横浜市「横浜特別自治市大綱」発表
	4月	政令指定都市7市による大都市制度共同研究会「『特別自治市』の早期実現に向けて」発表
	6月	第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」
2014(平成26)年	5月	「地方自治法の一部を改正する法律」成立 「第4次地方分権一括法」成立(県費負担教職員の給与負担・定数や学級編制基準の決定、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(都市計画区域マスタープラン)に関する都市計画の決定)
2015(平成27)年	6月	横浜市「『特別自治市』制度における区のあり方(基本的方向性)」発表
2016(平成28)年	4月	横浜市区役所事務分掌条例施行、横浜市神奈川県調整会議設置
	10月	横浜市大都市自治研究会(第2次)第2次横浜市大都市自治研究会答申」発表
2017(平成29)年	4月	「第7次地方分権一括法」成立(幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定等)
2018(平成30)年	3月	横浜市大都市自治研究会(第3次)設置
	6月	「改正災害救助法」成立(2019年4月、横浜市が救助実施市に指定)

## 第1 これまでの経過と横浜特別自治市大綱策定の趣旨

特別自治市制度の早期創設を目指し、市会との議論を経て国等に制度創設の要請、提案を行うと共に、市民、県、県内市町村、経済団体等との意見交換に資するため、横浜特別自治市大綱を策定する。

## 第2 「特別自治市制度」が求められる背景・必要性

### 1 指定都市制度の問題点

- 指定都市と都道府県の二重行政
- 大都市特例事務に関する不十分な税制上の措置

### 2 大都市を取り巻く現状と課題

- 人口減少社会の到来と少子高齢化の進行
- 公共公益施設の保全・更新需要の増大
- グローバル化の進展に伴う日本の国際競争力の低下

### 3 特別自治市制度の必要性

- 横浜市は我が国の経済をけん引する役割を果たしていく責務があるが、現行の指定都市制度では、大都市がその能力を十分に発揮できるような制度的位置付けがされていない。
- 市民の暮らしを支え、さらに経済を活性化していくためには、大都市・横浜が持つ力を存分に発揮できる特別自治市制度が必要である。

## 第3 横浜市が目指す特別自治市制度

### 1 横浜特別自治市制度の骨子

- (1) 特別自治市としての横浜市は、原則として、現在県が横浜地域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全部を処理する。
- (2) 特別自治市としての横浜市は、市域内地方税の全てを賦課徴収する。
- (3) 特別自治市としての横浜市は、神奈川県及び近接市町村等との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化する。
- (4) 特別自治市としての横浜市の内部の自治構造は、市一区の2層構造を基本とし、現行の行政区を単位に住民自治を制度的に強化する。
  - 特別自治市内部の自治構造は、特別区ではなく、市域で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整ができ、行政運営の効率性と住民自治を両立する行政区とする。
  - 区民の代表が区政を民主的にチェックする仕組みを構築する。
  - 地域特性や実情に応じて、行政をより住民に近づけるため、区政における住民の参画機会の仕組みを設置することや、地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場の拡充など新たな仕組みづくりを進める必要がある。

### 2 特別自治市移行に向けた手続等

- 特別自治市制度が創設された場合の特別自治市への移行手続に際しては、議会の議決など住民の意見が反映できるような仕組みを設ける。
- 県内の他市町村の住民が県から受けている行政サービスに大きな変更がないように配慮する。

### 3 特別自治市制度の創設により期待できる効果

#### (1) 積極的な政策展開による経済の活性化

○大都市が特別自治市として、その役割、仕事量に見合った権限及び財源を持つことで、成長分野に迅速な投資を行うなど積極的な政策展開によって、市域内の経済・産業活動を活性化させ、さらにその影響が周辺地域や国全体に広がり、日本経済の活性化につなげることができるようになる。

#### (2) 二重行政の解消による行政サービスの質の向上

○指定都市と都道府県における二重行政の解消により、市域内の事務や行政サービスを特別自治市が一元的に担うことで、より効率的で効果的な行政サービスの提供が可能になる。

## 第4 横浜特別自治市制度創設に向けたプロセス

### 1 県との協議による現行制度(指定都市制度)での権限移譲

現行の地方自治制度下であっても、県と市の二重行政の弊害が解消され、市民サービスの向上につながる事務については、適正な財源の移譲と事務配分の見直しを基本に、県と協議を行う。

### 2 現行制度(指定都市制度)での区行政の強化

区の役割の拡充等については、横浜市は既に様々な取組を行っており、それらの取組を生かすことができるような仕組みを検討していくものとする。

### 3 県内市町村等との協議による取組

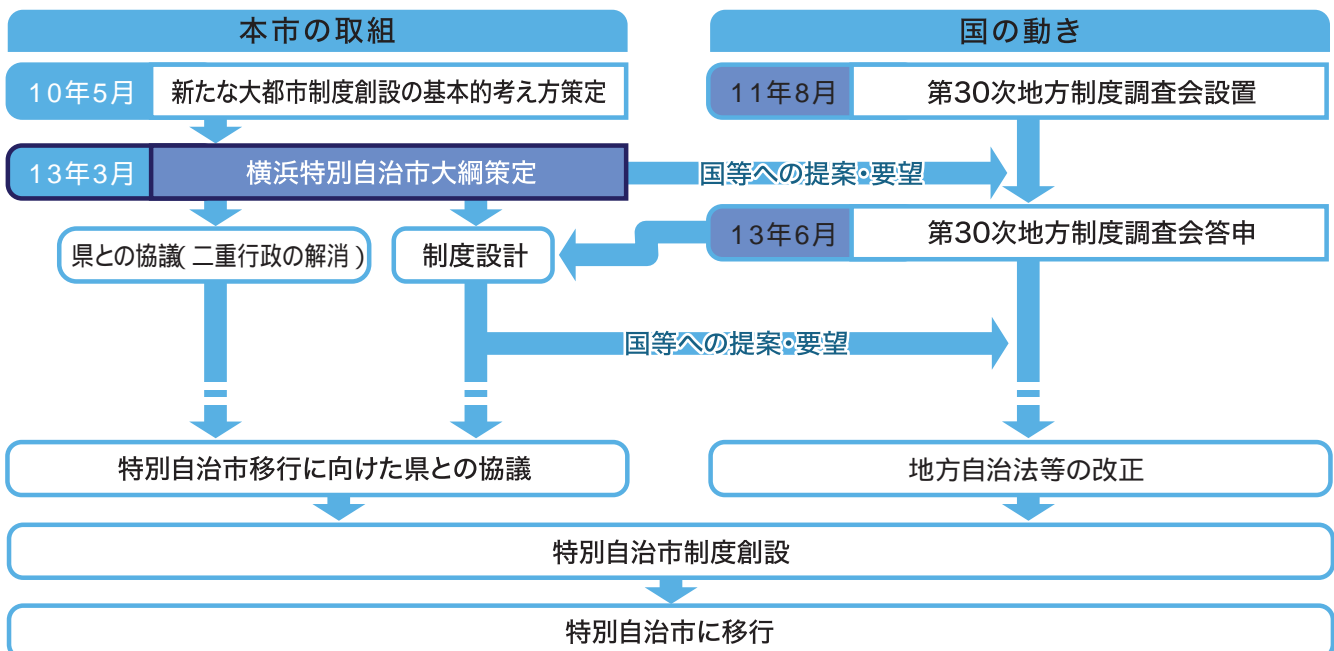
県内市町村等との広域的な連携が必要な行政分野については、周辺自治体と意向・ニーズを共有し、水平的連携によって課題の解決に努めるものとする。

### 4 横浜特別自治市制度創設に向けた今後の進め方

○第30次地方制度調査会の答申を踏まえ、特別自治市制度の詳細検討をさらに進め、引き続き国等に働きかける。市民等の理解を得るため、特別自治市制度の内容等をわかりやすく伝えていく。

○道州制における基礎自治体や大都市のあり方については、これまで必ずしも十分な議論がされていないことから、今後、国における状況等を注視しながら引き続き検討していくものとする。

### 横浜特別自治市制度創設に向けたこれまでの取組と今後の流れ



特別自治市の実現には、地方自治法等の改正が必要であることから、移行時期は記載していません。

# 横浜市中期4か年計画 2018～2021の枠組み

本計画は、これまでに築いてきた実績を礎に、将来に向け、横浜をさらに飛躍させていくために、2030(令和12)年を展望した中長期的な戦略と計画期間の4年間に重点的に推進すべき政策を取りまとめました。併せて、政策を進めるにあたり土台となる行財政運営を示しました。

## ① ねらい

本計画期間中に、横浜の人口は減少が見込まれ、これまで経験したことのない社会状況を迎えることから、人口減少・超高齢社会が進展するにあたり生じる解決すべき課題や老朽化する公共施設への対応にしっかり取り組み、安全・安心な市民生活を守り、住みたいまち・住み続けたいまちを実現します。

一方、これまでの取組により、計画期間中に国際的なビッグイベントが相次いで開催されるとともに、企業の本社・研究開発拠点の立地、MICE施設や音楽ホールなどの集客施設、ホテルの開業なども予定されており、さらなる飛躍に向けたチャンスが到来しています。また、長年取り組んできた道路や鉄道などの都市インフラ整備も着実に進み、交通利便性の向上が見込まれています。

このようなチャンスをいかし、横浜の魅力を発信し、国内外からの交流人口の増加に結び付け、また、企業や魅力的な集客施設の集積をさらに促すことにより、横浜経済を活性化させ、財政基盤を確保し、都市の持続的な成長・発展を実現します。

### < 計画期間中に開催される国際的なビッグイベント >

- ・2019(令和元)年 第7回アフリカ開発会議、ラグビーワールドカップ2019™
  - ・2020(令和2)年 東京2020オリンピック・パラリンピック
- などのチャンスをいかして、横浜経済を活性化し、横浜の魅力・ブランド力を向上させます。

## ② 基本姿勢

本計画を策定・推進するにあたっての基本姿勢として、次の点を重視して取組を進めていきます。

### (1) SDGs(持続可能な開発目標)の視点を踏まえた取組

SDGsの17の目標は、世界の都市に共通した普遍的な課題であり、持続可能な開発のため、経済・社会・環境の統合的取組に重点が置かれ、地方自治体も含んだ幅広い関係者の連携が重視されています。本市としても、あらゆる施策においてSDGsを意識して取り組んでいきます。

### (2) データ活用・オープンイノベーションの推進

市民ニーズの複雑・多様化が進む一方、社会のデジタル化が進展し、より効果的なデータの分析・活用ができる環境が整いつつあります。このため社会的課題の解決や、新たな価値・サービスの創出に向け、データ及び先端技術の活用や、市民、企業、大学研究機関等と連携したオープンイノベーションの取組を進めていきます。

### (3) 地域コミュニティの視点に立った課題解決

少子高齢化の進展などにより家族や地域のあり方が変化する中で、身近な地域の課題を解決するためには、地域の様々な団体・人々がつながり、お互い協力していくことが重要になります。そのため、区局が連携し、地域において様々な取組を進める方々に寄り添いながら、地域コミュニティを支える取組を進めていきます。

### ③ 計画期間

2018(平成30)年度から2021(令和3)年度までの4年間

### ④ 計画の構成

2030(令和12)年を展望した中長期的な戦略と、計画期間の4年間の38の政策・行財政運営で構成します。人権尊重の考え方に立ち、計画を推進していきます。

2030(令和12)年を展望した、横浜の持続的成長・発展を実現するための6つの戦略

力強い経済成長と文化芸術創造都市の実現

花と緑にあふれる環境先進都市

超高齢社会への挑戦

人が、企業が集い躍動するまちづくり

未来を創る多様な人づくり

未来を創る強靱な都市づくり

計画期間 2018(平成30)年度～2021(令和3)年度の4年間の取組

38の政策

多様な分野の多岐にわたる課題を解決する38の政策

行財政運営

政策を進めるにあたって土台となる持続可能な行財政運営の取組

### ⑤ 計画のPDCA

社会経済状況の変化に柔軟に対応する、中長期的な戦略、38の政策、行財政運営、それぞれのPDCAサイクルにより、しっかりと検証しながら進める計画としていきます。

	2018(平成30)年	2019(平成31・令和元年)	2020(令和2)年	2021(令和3)年	2030(令和12)年
中長期的な戦略	進捗状況や社会経済状況の変化を踏まえ、実現性を高めるために柔軟に対応し、戦略の方向性に沿った取組を進めていきます。				検証
38の政策 行財政運営	毎年度の進捗状況を把握し、政策の方向性に沿った政策推進のための最適な手法の選択や、予算編成等に活用することにより、取組の効果を高めていきます。				
	計画期間				

「横浜市中期4か年計画2018～2021」の中で、新たな大都市制度「特別自治市」の実現に向けて取り組んでいくことを示しています。

「横浜市中期4か年計画2018～2021」のホームページ

<https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/hoshin/4kanen/2018-2021/chuki2018-.html>



# 特別自治市の疑問にお答えします

## Q1 特別自治市が実現することによって、市民の暮らしはどう変わるのですか？

A1 特別自治市が実現すると、市と県の二重行政が完全に解消され、窓口が一元化するなど、効率的な行政になります。

さらに、政策の自由度が高まり、新たな財源なども生まれます。これによって、特に、子育てや教育、まちづくりなど、市民の皆様身近な分野で、地域のニーズに合ったきめ細かな行政サービスを受けることができるようになります。また、市内経済が活性化し、横浜の魅力が一層高まります。

今後も、市民の皆様のご意見などをお聞きしながら、市民の皆様の声が身近な行政に反映されるような仕組みを検討していきます。

## Q2 特別自治市はどのような段階を経て実現するのですか？

A2 特別自治市の実現には、国による地方自治法(昭和22年法律第67号)などの法改正が必要であるため、国などへ法改正を求める要望や提案を行います。

特別自治市の制度設計にあたっては、市民の皆様のご意見も参考に、横浜市会との議論を行いながら、詳細を検討していきます。

制度が実現するまでの間は、子育てや福祉・保健・衛生などの分野ごとに、県と連携しながら、市と県の二重行政の解消を図り、その効果を市民の皆様にご実感していただけるよう、取組を進めていきます。

これらを通じて、着実に特別自治市の実現へとつなげていきます。

## Q3 なぜ、特別区にしないのですか？

A3 特別区を設置するということは、横浜市を廃止・分割して新たな自治体をつくることになります。横浜市は、昭和14年から80年以上もの間、現在の市域を前提に行政運営が行われ、地下鉄・道路・港湾などの都市インフラの多くが市域で完結しています。横浜市に愛着や誇りを感じている市民の皆様も多く、地域活動も盛んです。

このような横浜市を廃止・分割して特別区を設置することは、大都市としての一体性を保って都市全体としての力を高めていくという、横浜市の強みを失わせることにもつながります。また、特別区は政令指定都市より権限も財源も少ないため、消防や上下水道など多くの事務が特別区では対応できなくなります。

横浜市は、区役所独自の予算を設けるほか、市民生活に直結する部門を区役所に移管するなど、他都市に先駆けて区役所の機能強化を進めてきており、特別自治市となっても、住民自治機能を強化した行政区がふさわしい姿であると考えています。



#### Q4 特別自治市のような大都市では、市民と行政との距離が遠くならないでしょうか？

A4 これまでも横浜市では、区役所を身近な総合行政機関として、区役所独自の予算を設けるほか、市立保育所や土木事務所など、市民生活に直結する部門を区役所に移管するなど、市民の皆様にも身近な区役所の機能を強化し、行政サービスの向上に取り組んできました。

また、地域で活動する様々な団体や人々が連携し、主体的に地域課題の解決に取り組めるよう、区役所を地域協働の総合支援拠点として位置付け、地区担当制を導入するなど、協働による地域づくりを進めています。

特別自治市においても、区役所は、市民の皆様・地域と向き合い、身近な行政サービスを提供し、地域の課題解決を支援していきます。地域の様々な団体や人々が連携して課題解決に取り組む場の拡充、地域で活動する区民の皆様が区行政に参画する仕組みの設置、区民の代表が区行政を民主的にチェックする仕組みの構築等により、住民自治を強化します。

#### Q5 横浜市が特別自治市になると、近接する他市町村に影響が出ないのでしょうか？

A5 横浜市はこれまでも、県とも協力しながら、近接市町村等と広域防災や環境対策、観光などで連携してきました。特別自治市では、こうした連携をさらに進めることで、圏域全体を元気にしていきます。

また、特別自治市では、原則として市域での国以外の仕事をすべて行うため、市域内の地方税すべてを横浜市の税金とします。県税額の市町村別構成比と人口構成比の割合や、県内市町村の財政力指数といったデータからは、横浜市が特別自治市になることで、県内他市町村の利益が損なわれる状態とは言えませんが、県内他市町村に対する神奈川県行政サービスの提供に影響を及ぼさないことが必要だと考えています。

#### Q6 道州制における大都市制度のあり方はどのように考えられているのですか？

A6 国では、国と地方の役割を根本から見直す新たな地方自治制度である、道州制の導入に向けた議論があります。しかし、道州制における基礎自治体や大都市のあり方については、具体的な議論がなされていません。

横浜市では、道州制などの国の動向を注視しながら、横浜市にふさわしい大都市制度である特別自治市のあり方について、引き続き検討を進めていきます。

### 特別自治市について、詳しくご案内します！

大都市制度に関する市民向け講演会を開催しています。

団体・グループの皆様への出前説明会を行っています。

横浜市ホームページ <https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/bunken/daitoshi.html>

【問合せ】横浜市政策局大都市制度推進課 電話 045-671-2952 FAX 045-663-6561

発行：横浜市政策局大都市制度・広域行政室大都市制度推進課

住所：〒231-0017 横浜市中区港町 1-1 (2020年5月31日まで)

〒231-0005 横浜市中区本町 6-50-10 (2020年6月1日から)

TEL:045-671-2952 FAX:045-663-6561

URL: <https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/bunken/daitoshi.html>

2019年12月(第6版)

